

[研究ノート]

## 国連女性差別撤廃委員会 第 73・74・75・76 会期における審議状況<sup>1)</sup>

秋月 弘子

### はじめに

本稿では、2019 年 7 月 1 日から 7 月 19 日、10 月 21 日から 11 月 8 日、2020 年 2 月 10 日から 28 日にジュネーブの国連欧州本部で開催された女性差別撤廃委員会（以下、委員会）<sup>2)</sup> 第 73 会期、第 74 会期、第 75 会期、および、2020 年 6 月 29 日から 7 月 9 日にオンライン会合<sup>3)</sup> により開催された第 76 会期における審議状況について報告し、その中でとくに活発に議論が行われた諸問題について検討する。

2020 年 10 月 30 日現在、女性差別撤廃条約（以下、条約）の当事国は 189 カ国、選択議定書の当事国は 114 カ国である<sup>4)</sup>。

## I 締約国の国家報告書の審査状況

### 1 締約国の国家報告書審査

第 73 会期では、以下の 7 カ国の国家報告書審査が行われた。

オーストリア (CEDAW/C/AUT/CO/9)

カーボベルデ (CEDAW/C/CPV/CO/9)

コートジボワール (CEDAW/C/CIV/CO/4)

コンゴ民主共和国 (CEDAW/C/COD/CO/8)

ガイアナ (CEDAW/C/GUY/CO/9)

モザンビーク (CEDAW/C/MOZ/CO/3-5)

カタール (CEDAW/C/QAT/CO/2)

第74会期では、以下の7カ国の国家報告書審査が行われた。

アンドラ (CEDAW/C/AND/CO/4)

ボスニア・ヘルツェゴビナ (CEDAW/C/BIH/CO/6)

カンボジア (CEDAW/C/KHM/CO/6)

イラク (CEDAW/C/IRQ/CO/7)

カザフスタン (CEDAW/C/KAZ/CO/5)

リトアニア (CEDAW/C/LTU/CO/6)

セーシェル (CEDAW/C/SEY/CO/6)

第75会期では、以下の8カ国の国家報告書審査が行われた。筆者は、パキスタンの国別報告者 (country rapporteur、国家報告書審査の主査に当たる) を務めた (国別報告者の役割については後述)。

アフガニスタン (CEDAW/C/AFG/CO/3)

ブルガリア (CEDAW/C/BGR/CO/8)

エリトリア (CEDAW/C/ERI/CO/6)

キリバス (CEDAW/C/KIR/CO/1-3)

ラトビア (CEDAW/C/LVA/CO/4-7)

パキスタン (CEDAW/C/PAK/CO/5)

モルドバ (CEDAW/C/MDA/CO/6)

ジンバブエ (CEDAW/C/ZWE/CO/6)

第76会期では、バーレーン、デンマーク、ドミニカ共和国、ガボン、キルギスタン、モルディブ、モンゴル、パナマの8カ国の国家報告書審査が予定されていたが、オンライン会合のため、これらの国の国家報告書審査を延期した。

以上、22カ国の国家報告書審査のうち、筆者は、オーストリア、コートジボワール、ガイアナ、カタール、カンボジア、イラク、リトアニア、セー

シエル、アフガニスタン、キリバス、パキスタンの 11 カ国の審査に国別報告者または国別タスクフォース・メンバー<sup>5)</sup>として携わった。担当した条文は、国ごとに異なるが、第 1 条（女子差別の定義）、第 2 条（締約国の差別撤廃義務）、第 7 条（政治的・公的活動における平等）、第 8 条（国際的活動への参加の平等）、第 9 条（国籍に関する平等）、第 13 条（経済的・社会的活動における差別撤廃）、第 15 条（法の前の男女平等）、および、第 16 条（婚姻・家族関係における差別撤廃）であった。

## 2 考察

### (1) 留保の問題

女性差別撤廃条約は、イスラム諸国を中心に条約の特定の条項を留保する国が多いことで知られている。

たとえばカタールは、イスラム法およびカタールの国籍法、家族法などの国内法に抵触するという理由から、条約第 2 条（a）（国内法における男女の平等）、第 9 条（2）項（子の国籍に関する男女平等）、第 15 条（1）項（法の前の男女平等）、第 25 条（4）項（移動ならびに居住に関する男女平等）、第 16 条（1）項（a）、（c）、（f）（婚姻・家族関係における差別撤廃）の各条項を留保している。カタールは、これらの国内法は、社会的連帯を促進するとしている<sup>6)</sup>。また、条約第 1 条の「婚姻をしているかいないかを問わない」という文言は、法律上の婚姻以外の婚姻関係を奨励する意図ではないということ、および、第 5 条（a）で言及されている「定型化」された役割の変更は、女性が母親として、また、子育てにおける役割を放棄し、それによって家族の構造を損なうことを奨励していると理解されてはならない、という解釈宣言も行っている。

同様にイラクは、条約第 2 条（f）および（g）（締約国の差別撤廃義務）、第 16 条（婚姻・家族関係における差別撤廃）を留保している。とくに第 16 条の留保については、夫と妻の権利の公平な均衡を維持するイスラムのシャリア法の規定を害するものではないとしている<sup>7)</sup>。

条約第2条は締約国の差別撤廃義務を規定する本条約の根幹であり、また、多くの国において第16条が規定する婚姻・家族関係における差別というのが、家父長的な性別役割分担の根本原因となっているので、これらの条項に対する留保は、条約の趣旨および目的と両立しえない留保であり、国際法上認められない<sup>8)</sup>。実際、カタールの留保については、メキシコおよびボルトガルが、条約第28条2項に従い認められないと異議を唱えている。

しかし、締約国との「建設的対話」<sup>9)</sup>の中で、このような留保は認められないと委員が締約国を非難することは好ましくないとされているので、筆者は、いくつかの国が異議を唱えている事実があるが、それに対してどのように考えているのか締約国の見解を質した。カタールの回答は、条約とシャリア法との抵触を認め、数世紀にわたる伝統を変更し条約に適合させることは容易な作業ではないけれども、他国の異議を考慮しながら常に留保について検討をしている、というものであった<sup>10)</sup>。

イスラムの伝統とシャリア法は簡単に変えられるものではないことは明らかであるが、締約国との建設的対話の目的を考えれば、問題の存在を指摘し、締約国に問題を認識してもらい、解決する方法を考えてもらう機会が提供できたことは、一定の成果と考えることができるであろう。

## (2) 国籍の問題

イスラム諸国におけるもう一つの問題として、父系血統主義に基づく国籍に関する男女差別も挙げられる。

カタールも、国籍に関する男女差別を有する国の一つである<sup>11)</sup>。カタールの国籍法では、男性が外国人と結婚した場合には子どもにカタールの国籍を与えることができる一方で、女性が外国人と結婚した場合には、子どもはカタール国籍を持つことができない。カタールは、委員会の質問票に対する回答の中で、誰に国籍を与えるかは主権事項であり、国家の裁量に任されていると主張していた<sup>12)</sup>。筆者は、国籍付与が主権事項であり国家の裁量の範囲であることを認めたうえで、しかし、主権国家として自らが同意した

条約に国内法を適合させる義務を締約国が有することを指摘したうえで、カタル憲法が規定する男女平等と、国籍法上の男女差別との矛盾をどのように合理的に説明するのか質した。カタルは、国籍は血縁関係に基づくこと (*jus sanguinis*)、二重国籍が禁止されていることを説明した。しかし、血縁関係とは言うものの、尊重されるのは男性の血統であって、女性の血統は無視されているのではないかと指摘すると、カタル代表団の女性たちから失笑が漏れていた。筆者は、日本が条約を批准した際に国籍法を改正した事実を説明し、同じアジア地域の国の経験から学ぶことを助言した<sup>13)</sup>。

### 3 締約国との建設的対話における国別報告者の役割

委員会は、通常、1 会期に 8 カ国の国家報告書審査を行うので、1 年間に 3 会期で合計 24 カ国の審査を行うことになる。委員は 23 人いるので、1 人の委員が 1 年間に最低 1 回は審査の主査である国別報告者 (*country rapporteur*) となることが決まっている。筆者は、2020 年 2 月の第 75 会期において、委員となって初めてパキスタンの国別報告者となった。

国別報告者のおもな役割は、①締約国との建設的対話において当該締約国にとって重要な問題を洩らさず議論できるよう、体系的に当該国の女性の権利状況を研究し、ブリーフィング・ノートにまとめて国別タスクフォースのメンバーに情報提供する、②各タスクフォース・メンバーに担当する条項を割り振る、③建設的対話において重要な問題をタスクフォース・メンバーが質問しなかった場合には、補足的な質問を行うことで重要な問題が確実に議論されるようにする、④建設的対話後に対話を総括し、総括所見、および、フォローアップ事項の原案を作成する、ことである。

ブリーフィング・ノートには、①締約国の一般的情報（地理的位置、国土の大きさ、人口、宗教、言語、政治的状况、経済的状况等）、②前回の建設的対話後の進展（他の人権条約の批准、新たな立法または法改正、新たな政策等）③重要な懸念事項、④条約の各条項に関連する状況と議論すべき点、などを簡潔に明記しなければならない。

まず、パキスタンの一般的状況を理解するために、パキスタン政府の各省庁、国会、憲法・刑法・民法・国籍法等の主要な法律の内容、世界銀行のデータ<sup>14)</sup>、国連開発計画(UNDP)の『人間開発報告書2019』<sup>15)</sup>、世界経済フォーラムの『グローバル・ジェンダーギャップ報告書2020』<sup>16)</sup>、国連教育科学文化機関(UNESCO)のデータ<sup>17)</sup>、国際労働機関(ILO)のデータ<sup>18)</sup>、米国国務省の「2018年人権慣行に関する国別報告書:パキスタン」<sup>19)</sup>、および、「2019年人身取引報告書:パキスタン」<sup>20)</sup>などの各国関係省庁の報告書、アムネスティ・インターナショナルの情報<sup>21)</sup>などのNGOの報告書、等を調べた。一番困難であったのは、「名誉殺人(honour kiring)」<sup>22)</sup>、「コーランとの結婚(marriage with the holy Quran)」<sup>23)</sup>、強制婚(wani or swara)<sup>24)</sup>、「酸攻撃(throwing acid)」<sup>25)</sup>、「ストーブの燃焼(stove burning)」<sup>26)</sup>などの、日本ではとても考えられない習慣が残っている現状を理解することであった。

次に、前回の建設的対話(2013年)以降の進捗状況を評価するために、①前回の建設的対話用のブリーフィング・ノート(非公開)、②前回の建設的対話後の総括所見<sup>27)</sup>、③パキスタンが提出したフォローアップ事項に関する報告書<sup>28)</sup>、④同フォローアップ報告書の委員会の評価<sup>29)</sup>、⑤パキスタンの第5回定期報告書<sup>30)</sup>、⑥第5回定期報告書に関する質問票(LOI)<sup>31)</sup>、⑦質問票に対するパキスタンの回答<sup>32)</sup>を精読し、⑧各種NGOから寄せられた19本の報告書(カウンター・レポート)<sup>33)</sup>、および、⑨各国連機関からの非公開の報告書、さらには、⑩委員会が第74会期に採択したSDGsの文脈で定期報告書を作成するためのガイダンス・ノート<sup>34)</sup>を参考に、重要な問題を漏らさないように注意しながらブリーフィング・ノートを作成した。

パキスタンとの建設的対話の前に、国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)の人権担当官と打ち合わせを行い、名誉殺人等を含む女性に対するジェンダー暴力(条約第5条)、強制婚等を含む人身取引(条約第6条)、少女が学ぶ学校に対する武力攻撃(条約第10条)が優先的課題であることを確認していたので、建設的対話後の総括所見のフォローアップ事項としてこれらの問題を取り上げることになった。

パキスタンとの建設的対話では、国別報告者として第 1 条（女子差別の定義）、第 2 条（締約国の差別撤廃義務）、および、第 13 条（経済的、社会的活動における差別撤廃）の審査を担当した。

パキスタンは、他のイスラム諸国と同様に、条約第 29 条 1 項（紛争の解決）を留保している。また、「条約への加入は、パキスタン憲法の規定に従うものとする」という、特定の条項を明記しない抽象的な、したがって、条約の目的および趣旨を無効とするような宣言を付している。この留保および宣言に対して、オーストリア、ドイツ、フィンランド、オランダ、ノルウェー、デンマーク、ポルトガル、スウェーデンが意義を申し立てている<sup>35)</sup>。パキスタンは定期報告書の中で、この宣言を撤回することを検討しているが関係者の合意が得られないとしていたので、筆者はその理由を質すとともに、慣習国際法に従い、締約国は、条約上の義務の不履行を正当化する根拠として国内法を援用してはならない<sup>36)</sup>ことを指摘した。

また、パキスタンは条約の履行権限を連邦政府から州政府に委譲しており条約の履行状況が州ごとに異なっていたので、「国家」を拘束する条約の、国家の全領域における一律な履行を確保するための連邦政府の役割、伝統的権威者（イスラム教の教師や長老など）による代替的紛争解決制度<sup>37)</sup>を廃止し統一の司法制度を確立するようという委員会の勧告に反して、代替的紛争解決法を制定し伝統的代替的紛争解決制度を正式に認めた理由、女性が行われている現状を認識し適切な政策および計画を策定するために必要な詳細なデータ収集の必要性、IMF の提案に基づく財政再建策が引き起こす女性に対する負の影響、政策策定における女性の参画の必要性、などについて議論を行った。

パキスタンとの建設的対話そのものは、タスクフォース・メンバーの協力のおかげで真に建設的で有意義なものとなり、パキスタン代表団の団長からも非常に良い対話であったと喜ばれた。しかし、翌日、パキスタン代表部より、建設的対話の速記録<sup>38)</sup>、および、プレス・リリース<sup>39)</sup>には委員がパキスタンを評価した部分は書かれておらず、パキスタンの否定的な問題のみが



言及されており、内容が偏っているという強い抗議のメールが届いた。国別報告者としてパキスタンからのこの抗議を非常に心配したが、OHCHR事務局は、それは委員会の問題ではなく国連プレスの問題であるから心配する必要はない、締約国が抗議してくることは非常にまれであるが、それは本質的な問題に触れることのできた対話であった証左だと言われ、安心した。

国別報告者として締約国の状況を調べ上げ、ブリーフィング・ノートを書き、重要な問題を漏らさず議論するように注意を払うことは、単にタスクフォース・メンバーとしていくつかの条項についてだけ調べ、議論することに比べ、はるかに大変な作業である。しかも、初めて国別報告者として担当した国が、2億人以上の人口を有する世界第5位の大国、世界第2位のイスラム教徒を有するイスラム大国、ジェンダー・ギャップでは世界ワースト3位、多くの女性に対するジェンダー暴力と、国内紛争をも抱える複雑な国であるパキスタンであり、困難ではあったが、大変勉強になる経験であった。

## II 一般勧告の策定・準備状況

第73会期以降、人身取引作業部会は一般勧告<sup>40)</sup>第38号となる予定の「グローバルな移動の文脈における女性および少女の人身取引」に関する一般勧告の準備作業を続けている。第75会期と第76会期の間に、国連女性(UN Women)、国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)、国連薬物・犯罪事務所(UNODC)、国際移住機関(IOM)、欧州安全保障協力機構(OSCE)などの協力を得て、中東および北アフリカについては2019年11月にカイロで、ヨーロッパと中央アジアについては2020年1月にウィーンで、アメリカ大陸については2020年5月にパナマシティで(オンライン)、サハラ以南のアフリカについては2020年5月にアディスアベバで(オンライン)、同一般勧告に関する地域専門家会議が開催され、これらの地域における優れた実践と課題、および、一般勧告で言及すべき問題が特定された。

また、同一般勧告案が2020年春にパブリックコメントにかけられ、締約



国、国連機関、NGO などから 200 以上のコメントが寄せられたので、2020 年 10 月に開催される第 77 会期には、それらのコメントを取り入れた一般勧告案の第一読会が予定されている（追記参照）。

### Ⅲ 個人通報および調査手続

1999 年に採択された女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約の選択議定書（以下、議定書）の第 2 条に基づき、「締約国の管轄の下にある個人又は集団であって、条約に定めるいずれかの権利の侵害の被害者であると主張する者又はそれらの者のために行動する者」は、委員会に権利侵害の通報を行うことができる。

2020 年 1 月 28 日現在、40 カ国について 155 件の通報があり、そのうち 59 件が受理不能、32 件が権利侵害あり、5 件が権利侵害なし、13 件が審査終了、未審査が 46 件となっている<sup>41)</sup>。違反ありとされた問題は、ジェンダーに基づく暴力が 17 件、健康の権利が 5 件、雇用と社会保障に関する権利が 5 件、市民的・政治的権利が 5 件となっており、ジェンダーに基づく暴力の事例が多くなっている。通報が多い被通報国は、デンマーク（42 件）、オランダ（10 件）、ロシア（9 件）、イギリス（8 件）、スペイン（7 件）、スイス（6 件）、カナダ（6 件）である<sup>42)</sup>。これらの数字から、国内の人権状況が悪いから通報が多くなるというよりは、国民や NGO などの人権意識が高く、国際的な人権保障メカニズムを積極的に利用しているから通報が多くなることが理解できるだろう。

#### 1 個人通報の審査

第 73 会期には、7 件の通報について最終決定を採択した。そのうち、No.94/2015（対デンマーク、ノン・ルフールマン）、No.102/2016（対チェコ共和国、ロマ女性の強制不妊）、および、No.136/2018（対ポーランド、ジェンダー暴力、通報を提出する法的地位）の 3 件を受理不能と判断した。ま

た、No. 86/2015(対デンマーク、ノン・ルフールマン)、No.87/2015(対ウクライナ、国民への効果的な領事支援提供の欠如)、No.99/2016(対ブルガリア、ドメスティック・バイオレンス)および、No.100/2016(対ロシア、ドメスティック・バイオレンス)の4件を権利侵害ありと認定した。さらに、デンマークに対するNo. 84/2015およびNo.109/2016(いずれもノン・ルフールマン)の2件について、前者は通報者との連絡が途絶えたため、後者は通報者に在留許可が与えられたため、審査を終了(discontinue)した。

これまでに委員会が「権利侵害あり」とした見解(View)のフォローアップについては、No. 22/2009(対ペルー、性犯罪被害女児への中絶不許可)については、通報者に賠償金が支払われ「部分的に満足できる対応」が行われたことから、フォローアップ対話を終了(close)した。また、No. 58/2013(対モルドバ、ドメスティック・バイオレンス)については、「満足できる対応が得られないもの」としてフォローアップ対話を終了した<sup>43)</sup>。

第74会期には、4件の個人通報について最終決定を採択した。そのうち、No. 82/2015(対デンマーク、ノン・ルフールマン)、No. 106/2016(対イギリス、子どもの親権をめぐる紛争)、および、No. 126/2018(対イギリス、覆面捜査官によるおとり捜査)の3件は受理不能と判断した。また、No. 104/2016(対モルドバ、社会保障についての権利)を権利侵害ありと認定した。なお、No. 105/2016(対モルドバ、ドメスティック・バイオレンス)については、さらなる検討のため、個人通報作業部会に戻すことを決定した。

個人通報の見解のフォローアップでは、No. 24/2009(対ジョージア、ドメスティック・バイオレンス)について、通報者とその母親に約7,600米ドルの賠償金が支払われ勧告が満足に履行されたため、フォローアップ対話の終了を決定した。

第75会期には、7件の個人通報について最終決定を採択した。そのうち、No. 108/2016(対デンマーク、ノン・ルフールマン)、No. 111/2017(対フィンランド、ドメスティック・バイオレンス)、および、No. 117/2017(対オランダ、子の監護権)の3件は受理不能と判断した。また、No. 107/2016およ

び 110/2016（いずれも対北マケドニア、ロマ妊婦の強制退去およびリプロダクティブ権利の侵害、反対意見一人）、No. 119/2017（対ロシア、同性関係にある女性に対するジェンダーに基づく暴力）、および、No. 138/2018（対スペイン、産科における暴力）の 4 件を権利侵害ありと認定した。また、No. 105/2016（対モルドバ、ドメスティック・バイオレンス）に関する採択は、第 76 会期に延期することを決定した。さらに、No. 63/2013（対アルゼンチン、刑事手続におけるジェンダー差別）は友好的な解決が得られたため、No. 118/2017（対デンマーク、ノン・ルフールマン）は通報者に居住許可が与えられ強制送還される危険性がなくなったため、審査を終了した。

第 76 会期には、8 件の個人通報について最終決定を採択した。そのうち、No. 114/2017（対ハンガリー、同意のない不妊手術）、No. 124/2018（対スイス、ノン・ルフールマン）、No. 128/2018（対ポーランド、ドメスティック・バイオレンス）、No. 135/2018（対スロバキア、離婚訴訟におけるジェンダー差別）、および、No. 141/2019（対イギリス、性に基づく市民権の否定）の 5 件は受理不能と判断し、No. 122/2017（対スイス、ノン・ルフールマン）は権利侵害なしと決定した。また、No. 105/2016（対モルドバ、元夫による殺人、7 人による反対意見付）、および、No. 116/2017（対ボスニア・ヘルツェゴビナ、武力紛争下における性暴力）を権利侵害ありと認定した。さらに、No. 121/2017（対チェコ共和国、ノン・ルフールマン）は、通報者がすでに締約国の領域にはいないため、審査を終了した。

2020 年 10 月現在、13 件の個人通報について、ロシア（4 件）、ブルガリア、デンマーク、フィンランド、メキシコ、モルドバ、スロバキア、タンザニア、東ティモール、ウクライナの 10 か国との対話が続けられている。

(1) 準司法手続としての個人通報制度 — 個人通報 No. 105/2016、および、個人通報 No.104/2016 の事例

委員会は、国際司法裁判所（ICJ）のような裁判所（司法機関）ではないので、委員会の個人通報手続は「準」司法的手続と言われている。確かに、

ICJの判決と比べるといくつかの相違がある。

第一に、ICJでは裁判所の管轄権または請求の受理可能性に関する先決的抗弁が提起された場合、本案判決に先立って判決が下され、抗弁が却下された(管轄権または受理可能性が認められた)場合にのみ、本案の審議が行われる。これに対し、委員会の個人通報では、受理可能性に関する通報者および被通報国の意見と、本案に関する通報者および被通報国の意見とが一つの文書にまとめられ、その文書に基づいて委員会での審査が行われる。このため、受理可能性の判断が本案の内容に引きずられたり(被害があまりにもひどいので、見過ごすわけにはいかないという意見など)、被通報国が受理可能性について反論していないので受理可能性の審査をせずに本案の議論に入ろうとしたり、手続的には不正確な議論もみうけられる。

個人通報 No. 105/2016 (対モルドバ、ドメスティック・バイオレンス)<sup>44)</sup> は、前者の例である。法律を専門とする委員が、第三者(NGO)が通報することに関する被害者の同意の有無が不明であること、被害者の同意なしに通報する場合の正当な理由が不明であること<sup>45)</sup>、国内的救済が完結していないこと<sup>46)</sup>などを理由として受理不能と判断し、第74会期、第75会期の2回にわたって個人通報作業部会に差し戻していた。しかし第76会期の本会議では、多数決により受理可能と判断され、本案については権利侵害ありと決定された(筆者を含めて法律家を中心とした7人の統一反対意見付)。元夫のDVによって障がい者となり、その後死亡した被害者の被害を見過ごすわけにはいかず、また、モルドバはこの種のDVが多い、ということが受理可能とするおもな理由であった。本案の内容に踏み込むことなく、受理可能性の判断だけに限っていたら、受理不能となる可能性もあったと思われる<sup>47)</sup>。

第二に、委員会の個人通報では、通報者が援用していない条約条項をも用いて判断を下している。

たとえば、個人通報 No.104/2016 (対モルドバ、社会保障についての権利) は、障がい児を持つ母親が、条約第11条2項(c)(親が家庭責任と職業上、

社会的活動への参加とを両立させるために必要な補助的な社会サービスの提供) 違反で通報してきたのに対し、委員会は、条約第 11 条 1 項 (c) (社会保障、有給休暇についての権利) をも援用して、締約国による通報者の権利侵害を認定したものである。

第三に、委員会の個人通報制度では、通報者個人の具体的な救済措置(原状回復や金銭賠償など)を勧告するだけでなく、同様な違反を予防し、改善していくための一般的措置(法改正やジェンダー研修など)も勧告している。林陽子前委員は、このような細やかな勧告は日本の司法には望めず、このような勧告を手掛かりにステークホルダーが対話して被害者の救済と再発予防のありかたを探っていくのは、すぐれた仕組みであると評価している<sup>48)</sup>。

以上のような委員会の個人通報制度の特徴は、既存の条約を厳格に解釈、適用して判断するというよりは、法的拘束力のない一般勧告をも適用して条約を発展的に解釈し<sup>49)</sup>、被害女性に寄り添った形で救済し、一般的措置をも勧告して被通報国内のジェンダー平等を促進しようとする委員会の意思の表れであろう。

しかし、被害女性に寄り添うあまり、上記のモルドバの事例のように法的には議論の余地のある判断を下すようであれば、準司法手続の個人通報制度に対する締約国の信頼も揺らぐのではないかと危惧される。委員会は裁判所ではなく、個人通報は「準」司法手続である、と主張する委員もある。しかし「準」とはいえ「司法手続」である以上、法に基づいた冷静な判断が必要である。委員会は、他の人権条約機関に比べて法律家が少ない。委員会の決定は、できるかぎりコンセンサスで行うように努力するが、コンセンサスが得られない場合には単純多数決で決定する<sup>50)</sup>。委員会が真に準「司法的」役割を担うためには、法律の専門家を半分まで増やし、より法的に緻密な議論を行わなければならないだろう。

## (2) 紛争下における性暴力 - 個人通報 No. 116/2017 の事例

第76会期に委員会は、個人通報 No. 116/2017 (対ボスニア・ヘルツェゴビナ、武力紛争下における性暴力) を権利侵害ありと認定した。これは、1995年の内戦時、民族的にはクロアチア人の通報者(ボスニア国籍)が、セルビア軍によって性暴力を受けた事例である。

ボスニア・ヘルツェゴビナが条約を批准したのが1993年10月1日、議定書を批准したのが2002年12月4日なので、本件は議定書が同国に対して発効する前のことである。議定書第4条2項(e)に従い、通報の対象となる事実が同国について効力を生ずる前に生じた場合には、通報は受理不能となるが、当該事実が効力発生の日以降も継続している場合は、この限りではない。

本件では、通報者は1995年に性暴力を受けたときに警察に被害を届けていたが、警察は何ら対応をすることもなく、2008年になって通報者の被害届が2005年に廃棄されていたことが判明した。その後、ボスニア・ヘルツェゴビナは通報者を紛争下における性暴力の被害者と認定し障害年金を支給したが、その金額は月に日本円で1万円にも満たないものだった。委員会は、本件の捜査に25年以上もかかっていること、通報者の肉体的、精神的後遺症に対する補償が十分になされていないことなどから、本件が議定書の効力発生以降も継続していると判断し、ボスニア・ヘルツェゴビナによる通報者の「権利侵害あり」と認定し、本件を迅速に捜査し、通報者に十分な賠償を支払うこと等を勧告した<sup>51)</sup>。

本事例は、紛争下における性暴力の被害者からの初めての通報であり、また、今年が女性・平和・安全保障に関する国連安全保障理事会決議1325号(2000)<sup>52)</sup>の採択20周年ということもあり、非常に注目された。国連の推計によれば、ボスニア・ヘルツェゴビナでは、1992年から1995年の間に1万2000人から5万人の女性・少女が軍人によって性暴力の被害にあっている。そのうち62%は失業し、64%は社会的支援を受けられず、50%以上が貧困ライン以下の生活となっている。紛争後の移行期司法に取り組んでいる同国

が、これらの被害者の十分な国内的救済と、効果的な救済および賠償が行われることが期待される<sup>53)</sup>。

## 2 調査手続

議定書では、女性の生命や身体的・精神的安全にかかわる重大な権利侵害、または、制度や政策により組織的な権利侵害があった場合には、委員会が当該締約国を訪問して調査を行うこともできる<sup>54)</sup>。これまでのところ、メキシコ（フェミサイド）、フィリピン（避妊薬の不承認）、カナダ（先住民のフェミサイド）、イギリス（北アイルランドにおける中絶禁止）、キルギスタン（略奪婚）の 5 カ国について調査が行われ、委員会の報告書が公開されていた<sup>55)</sup>。

委員会は、第 76 会期に、マリ（No. 2011/4、少女の性器切除 [FGM]）に関して、委員会の調査報告書<sup>56)</sup>に対して締約国が所見を提出する 6 か月の期間が経過したため、同報告書が 2020 年 6 月 24 日に公開されたことを確認した。これにより、2020 年 6 月現在、委員会が公表している選択議定書の調査手続に関する報告書は 6 通となった。

## IV その他の決定

第 73 会期には、気候変動と人権に関する社会権規約委員会および子どもの権利委員会との共同声明、2019 年 10 月 11 日の国際少女デーに発出する「少女の保護およびエンパワーメントならびに平等の要求」に関する子どもの権利委員会との共同声明などを決定した。

第 74 会期には、委員会と国内人権機関との間の協力に関する文書、定期報告書作成のための持続可能な開発目標（SDGs）ガイダンス・ノート、女性に対するジェンダーに基づく暴力に関する作業部会の設置などを決定した。

第 75 会期には、北京 +25 レビューに関する「北京 +25：変化の原動力と



しての女性」と題する文書、拘束されたサウジアラビアの女性人権擁護家に関する声明などを決定した。

第76会期には、障がいのある女性および少女に対するセクハラ防止に関する UN Women および障がい者の権利委員会との共同声明、グローバルな反人種差別抗議に関する声明、新型コロナウイルスが女性の権利とジェンダー平等に与える影響に関する質問票(LOI)の定型文、などを決定した。

## V 第77会期前作業部会

委員会の3週間にわたる本会議後、2会期後に建設的対話が予定されている締約国に対する質問票(list of issues: LOI)の作成を行うために、各地域の代表が一人ずつ、計5人から成る会期前作業部会を1週間開く。筆者は、2020年2月の第75会期のあと、第77会期前作業部会に参加した。第77会期前作業部会では、日本、イエメン、セネガル、南アフリカ、ニカラグア、ウクライナ、アゼルバイジャン、ドイツの質問票を作成した。なお、日本とドイツは簡易報告制度<sup>57)</sup>のもとでの審査を希望したので、定期報告書の提出はされておらず、質問票が定期報告作成のための報告前質問票(list of issues prior to reporting: LOIPR)となっている。また、通常は、自分の地域の国を担当することが多いが、日本人である筆者は日本を担当することができないので、同じく自国の担当をできないアゼルバイジャンの委員と交換して、筆者がアゼルバイジャンとイエメンの国別報告者となり、両国の質問票を作成した。

作業部会が開かれる前の週の金曜日の午後に担当する国が明らかとなったので、委員会の本会議終了後に、急いでアゼルバイジャンとイエメンの前回の総括所見、定期報告書、人権理事会や他の委員会の勧告、複数の NGO からの報告書を印刷し、週末の2日間で集中して勉強しなければならないという大変な作業であった。

とくにイエメンは、ジェンダー・ギャップ指数(GGI)で153カ国中153

位、最下位の国であり<sup>58)</sup>、現在も内戦が継続し 2 つの政府が存在する中で、どのように審査を行うのか手探りだったが、現地の NGO とオンライン会合も開け、なんとか質問票を作成することができた。2021 年 2 月にはイエメンの審査が予定されているが、それまでの間、イエメン国内の状況を把握するためにも国連安全保障理事会での審議等も注視する必要がある。

第 77 会期では、日本の報告前質問票 (LOIPR) も作成された<sup>59)</sup>。前述の通り、筆者は日本の審査に関わることはできないので、日本の NGO の報告も聞くことができなかったし、報告前質問票案も入手できなかったし、報告前質問票採択の際の議論も聞くこともできなかった。その後、公表されてから質問票を見たが、日本がまだ批准していない議定書を批准する時間的見通し、現在は女性が皇位を継ぐことを排除している皇室典範について女性の皇位継承を可能にするために検討している措置、第 5 次男女共同参画社会基本計画を監視するシステムやそのための人的・財政的資源、家父長的態度と根強い固定観念をなくすための措置、女性に対する暴力の捜査件数・被害者の起訴数・有罪となった数などの詳細なデータ等、非常に細かい点まで研究しつつされた質問が出されている。2021 年 3 月には日本が回答を提出する予定である。

## おわりに

2020 年 10 月 30 日現在、第 77 会期が 10 月 26 日 (月) から 11 月 5 日 (木) にオンライン会合で行われている。第 76 会期同様、締約国の国家報告書審査は行わず、個人通報、調査手続、人身取引に関する一般勧告の読会などを中心に議論が行われている。

2021 年 2 月に予定されている第 78 会期では、対面での会合が開催されるようであれば、バーレーン、キルギスタン、モルディブ、ニカラグア、イエメン、ロシア、南スーダン、スペインの 8 カ国の国家報告書審査が予定されている。

今後、バーレーン、イエメン、インドネシア、モンゴル、日本などのアジアの国々の審査が予定されており、筆者は日本を除く国のいずれかには、再び国別報告者となる可能性があるので、これらの国の人権状況に関する研究が必要となる。とくにイエメンは、まだ内戦が続いている状況にあり、国連安全保障理事会での議論も迫いながら、今後の紛争の進展も見ていかなければならない。

今後の研究課題としては、①イスラム教国を中心とした留保の問題、②条約と国内法の関係、とくにEU法や地域人権条約も規律を及ぼす欧州諸国の状況、③SDGsの視点を含めた条約条項の履行状況の評価、④IMFなどの国際金融機関等による経済政策、または、金融活動作業部会(FATF)等のテロ資金対策などが女性に与える負の影響の問題、などが挙げられる。人権関連資料を条約条項ごとに整理し、今後の国家報告書審査においてより深く、効率的に分析できるように準備しておく必要もあるだろう。

なお、2020年3月の第77会期前作業部会で報告前質問票が出された日本の審査の時期については、2020年10月末現在、未定である。

(2020年10月30日脱稿)

(追記) 一般勧告第38号は、第77会期最終日の2020年11月5日に採択された。

## 注

- 1) 本稿は、「国連女性差別撤廃委員会第72・73会期報告」国際女性の地位協会『国際女性』第33号、2019年、17-18ページ、および、「国連女性差別撤廃委員会第74・75・76会期報告」国際女性の地位協会『国際女性』第34号、2020年、16-19ページに加筆したものである。
- 2) 女性差別撤廃条約および女性差別撤廃委員会については、拙稿「女性差別撤廃委員会第72会期における審議状況」亜細亜大学国際関係研究所『国際関係紀要』第29巻第1号、(2019年9月)、89-106頁を参照。
- 3) 第76会期は、新型コロナ・ウィルス感染症のパンデミックによりジュネーブ

における会合が開かれなかったため、女性差別撤廃委員会の 40 年の歴史の中で初めて、オンラインによる会合が行われた。2020 年 6 月 29 日から 7 月 9 日の 2 週間、各週月曜から木曜までの計 8 日間、1 日 3 時間（第 1 週は日本時間の 19 時半から 22 時半まで、第 2 週は日本時間の 22 時から午前 1 時まで）の会合を行った。国連の公開会合は、英語、フランス語、スペイン語に同時通訳され、さらに、映像も配信されるため、それらに対応可能な Interprefy というオンライン会議システムを用いた。また、非公開会合では、同時通訳なしに Webex を使用した会合を行った。1 日に数時間停電がある国や、インターネット環境があまり良くない国から参加する委員もあり、1 時間前からマイクや映像のテストを行ってはいったものの、接続に時間がかかり会議の開始が遅れたり、音声が途切れたり、通訳が聞こえなかったりして、実質的な議論がしにくい、とてもストレスの多い会合であった。

- 4) 2019 年 5 月 1 日以降、ベニンが 2019 年 9 月 27 日に、チリが 2020 年 3 月 12 日に選択議定書を批准した。
- 5) 締約国の国家報告書審査は、国別報告者が中心となって 10 人前後の委員が国別タスクフォースを構成し、条約の実体規定である第 1 条から第 16 条を、一人当たり 1 条から 3 条を担当して審査に当たる。
- 6) United Nations, Treaty Collection, “CHAPTER IV HUMAN RIGHTS 8. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&clang=en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=en#EndDec) (2020 年 9 月 25 日閲覧)。
- 7) イラクは、第 9 条（国籍に関する平等）についても留保していたが、2014 年 2 月 18 日に撤回した。同上。
- 8) 条約法に関するウィーン条約第 19 条（c）、条約の留保に関する実行の指針（国連総会決議 68/111、2013 年 12 月 16 日採択）パラグラフ 3.1（c）、女性差別撤廃条約第 28 条 2 項。
- 9) 締約国との対面での報告書審査は、委員会が条約上の義務の不履行について締約国を一方的に批判することが目的ではなく、委員会にとっては締約国内の人権状況を理解し、検討することを目的とし、締約国にとっては条約の求める人権基準と国内の実際の人権状況との乖離をより良く理解し、その乖離を埋めるために人権専門家の助言を受けることを目的とするため、「建設的対話（constructive dialogue）」と呼ばれている。
- 10) United Nations Document (UN Doc.) No. CEDAW/C/SR.1690, 2 July 2019, paras. 23-26.
- 11) カタールは、前述の通り、条約第 9 条（2）項（子の国籍に関する男女平等）を留保している。
- 12) UN Doc. CEDAW/C/QAT/Q/2/Add.1, 6 May 2019, para.4.

- 13) UN Doc. CEDAW/C/SR.1690, 2 July 2019, para.56.
- 14) World Bank, “Pakistan”, <https://data.worldbank.org/country/pakistan>.
- 15) UNDP, *Human Development Report 2019*, 2019, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf> パキスタンは、189カ国中152位である。
- 16) World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2020*, 2019, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf) パキスタンは、153カ国中151位である。
- 17) UNESCO, “Pakistan”, <http://uis.unesco.org/en/country/pk>.
- 18) ILO, “Pakistan”, [https://www.ilo.org/gateway/faces/home/ctryHome?locale=EN&countryCode=PAK&adf.ctrl-state=e3xj5tctg\\_9](https://www.ilo.org/gateway/faces/home/ctryHome?locale=EN&countryCode=PAK&adf.ctrl-state=e3xj5tctg_9).
- 19) U.S Department of States, “2018 Country Reports on Human Rights Practices: Pakistan”, <https://www.state.gov/reports/2018-country-reports-on-human-rights-practices/pakistan/>.
- 20) U.S Department of States, “2019 Trafficking in Persons Report: Pakistan” <https://www.state.gov/reports/2019-trafficking-in-persons-report-2/pakistan/>.
- 21) Amnesty International, *HUMAN RIGHTS IN ASIA-PACIFIC; REVIEW OF 2019*, 2020, <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA0113542020ENGLISH.PDF>, and “2019 in review - Pakistan: Crackdown on human rights intensifies”, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/2019-pakistan-in-review/#:~:text=2019%20in%20review%20%2D%20Pakistan%3A%20Crackdown%20on%20human%20rights%20intensifies,-30%20January%202020&text=For%20Pakistan%2C%20Amnesty%20International%20found,of%20ethnic%20and%20religious%20minorities>.
- 22) 「名誉殺人」とは、女性が性暴力を受けた時、それを家の恥として父または親族が被害女性を殺すことである。
- 23) 「コーランとの結婚」とは、コーランと死ぬまで結婚していることを誓う、つまり、男性と関係を持つことを禁じることである。これは、財産が部外者に引き継がれることを恐れるシンド州の裕福で封建的な家族に顕著にみられる。
- 24) 紛争を解決するために少女が強制婚または奴隷労働をさせられるという慣行がまだ残っている。
- 25) 「酸攻撃」とは、求婚の拒否に対する報復、土地紛争、性暴力を受けた不名誉などから、意図的に女性の顔に酸を投げつけることである。
- 26) 「ストーブの燃焼」とは、持参金が少ない、男児を出産できないなどの理由から、女性を生きたまま燃やすことである。
- 27) UN Doc. CEDAW/C/PAK/CO/4, 27 March 2013.
- 28) UN Doc. CEDAW/C/PAK/4/Add.1, 29 March 2016.
- 29) CEDAW, Letter of Ms. Xiaoqiao Zou, Rapporteur on Follow-up, dated 10 August 2016, <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/PAK/INT>

CEDAW\_FUL\_PAK\_24832\_E.pdf

- 30) UN Doc. CEDAW/C/PAK/5, 23 October 2018.
- 31) UN Doc. CEDAW/C/PAK/Q/5, 31, July 2019.
- 32) UN Doc. CEDAW/C/PAK/RQ/5, 17 December 2019.
- 33) これらの資料は、CEDAW のサイト [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=PAK&Lang=EN](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=PAK&Lang=EN) から入手可能である。
- 34) UN Doc. CEDAW/C/74/3, 18 December 2019.
- 35) United Nations Treaty Collection、前掲注 6 参照。
- 36) この点は、条約法に関するウィーン条約（条約法条約）第 27 条に規定されているが、パキスタンは条約法条約の締約国ではない。しかし、条約法条約第 27 条は、一般に承認された国際法の原則の法典化であり（岩沢雄司『国際法』東京大学出版会、2020 年、515-516 ページ）、一般法としての慣習国際法はパキスタンを拘束する。
- 37) 代替的紛争解決制度においては、男性側に有利な判決が下されることが多く、その結果、離婚の際などに女性は土地、家などの財産を失うことになる。
- 38) 通常は、速記録は公開されるし、パキスタンの前回の建設的対話の速記録も公開されているが、今回の建設的対話の速記録は、パキスタンの抗議のためか公開されていない。
- 39) OHCHR, “Committee on the Elimination of Discrimination against Women warns against “uneven” application of policies and programmes in Pakistan”, 12 February 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25545&LangID=E>.
- 40) 委員会は、条約第 21 条に基づき「締約国から得た報告及び情報の検討に基づく提案及び一般的な性格を有する勧告（general recommendations、以下、一般勧告）を行う。一般勧告は、条約の特定の条項または問題に関する締約国の法的義務の内容に関する委員会の解釈を示すものである。これまでに 37 の一般勧告が採択されている。
- 41) UN Office for High Commissioner for Human Rights, “STATUS OF COMMUNICATIONS REGISTERED BY CEDAW UNDER THE OPTIONAL PROTOCOL, information as of 28 January 2020”.
- 42) *Ibid.*
- 43) 個人通報の作業方法に関する内規により、フォローアップ対話は、原則として、委員会の見解および勧告の採択後 3 年を超えないことになっている。
- 44) 夫の DV により死亡した被害者に代わって、第三者が被害者の死亡 2 年後に通報した事例。
- 45) 議定書第 2 条。

- 46) 議定書第4条1項。
- 47) なお、モルドバにはDV事例が多いという主張に関しては、議定書には重大な権利侵害については調査制度も用意されているので、調査制度の下でモルドバを調査することもできるはずであり、法律家たちはその点も指摘していた。
- 48) 林陽子講演録「今こそ、女性差別撤廃条約選択議定書の批准を！」日本女性差別撤廃条約NGOネットワーク(JNNC)『日本をジェンダー平等社会に』2018年、28ページ。
- 49) 条約が採択されたのは40年前のことであり、採択後の40年間に国際社会における人権規範の発展とともに、人権問題の多様化が進み、条約を文言通りに解釈していたのでは十分に問題に対処することができない。そこで、一般勧告を採択することにより、条約を発展的に解釈し、条約を国際社会における人権問題の変化に適応させていくことが可能となるのである。
- 50) OHCHR, “Chapter IV RULES OF PROCEDURE OF THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN”, Rule 31. [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/Part%20of%20HRI\\_GEN\\_3\\_Rev-3\\_7080\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/Part%20of%20HRI_GEN_3_Rev-3_7080_E.pdf) (2020年9月18日閲覧)。
- 51) UN Doc. CEDAW/C/76/D/116/2017, 16 July 2020. OHCHR, “UN committee calls on Bosnia and Herzegovina to recognise sexual violence survivors’ rights after 25 years of impunity”, 19 August 2020. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26171&LangID=E> (2020年9月30日閲覧)。
- 52) UN Doc. S/RES/1325 (2000), 31 October, 2000.
- 53) OHCHR, *op.cit.*.
- 54) 議定書第8条。
- 55) 調査報告書は、以下のサイトの Access to inquiry reports から入手可能である。  
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/InquiryProcedure.aspx>
- 56) UN Doc. CEDAW/C/IR/MLI/1.
- 57) 委員会は、締約国がより焦点を絞った報告書を作成できるように簡易報告制度(UN Doc. A/RES/68/268, 21 April 2014, paras.1-2.)を導入した。日本は2019年にこの簡易報告制度での審査を希望した。
- 58) World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2020*, p.9. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf) (2020年9月30日閲覧)。
- 59) UN Doc. CEDAW/C/JPN/QPR/9, 11 March 2020.